

Túry Gábor

Stabilizációs és konvergencia folyamat a kelet-közép-európai térségben

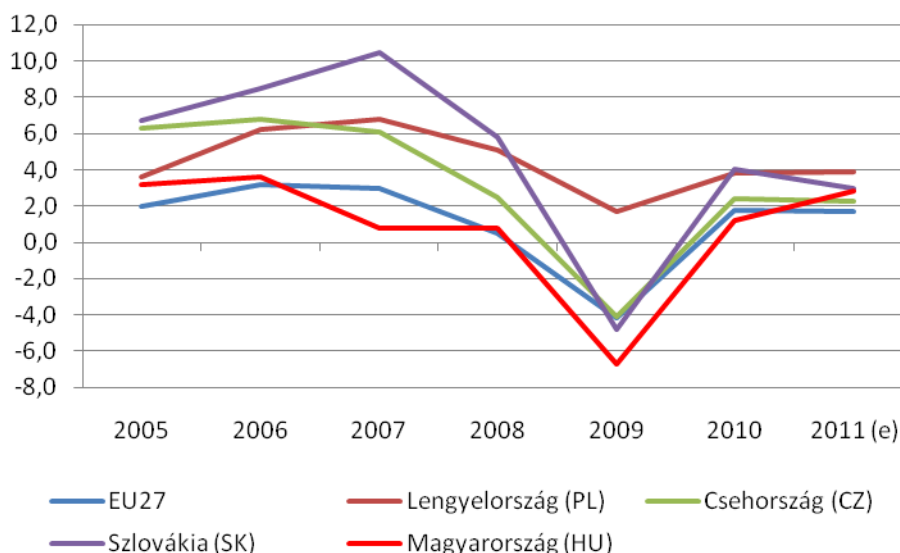
A visegrádi négyek stabilizációs és konvergencia programjának értékelése

Vitaindító a „Csütörtöki beszélgetések a VKI-ban az EU-elnökségről” sorozatának,
2011. május 26-i rendezvényéhez

A külpiacok teljesítményére épülő, töretlen gazdasági fejlődésű közép-európai országoknak a válság következtében fel kellett adniuk az addigi pénzügy- és gazdaságpolitikájukat, hogy kísérletet tegyenek nemzetközi recesszió következtében elszenvedett vesztségeik minimalizálására. Ez alól a jelentős méretű belső piaccal rendelkező Lengyelország sem volt kivétel, a belső kereslet csupán a visszaesés mértékét csökkentette (lásd ábra), a meglévő strukturális problémák ellen – melyet a válság még hangsúlyosabbá tett – hatástalannak bizonyult.

A gazdasági növekedés alakulása a válságot megelőző és a válság utáni időszakban

GDP növekedés az előző évi százalékában



Forrás: Eurostat

További kockázati tényezőnek számított a térség országainak (illetve valutáinak) a külföldi befektetőktől való függése, – Szlovákia kivételével mely a válság eszkalálódását megelőzően kvázi euró övezeti taggá vált (2005 novemberétől ERM II. tag, 2009-től az euró övezet tagja)

– melynek következtében a térség országai számára elsősorban a nemzetközi befektetők bizalmának a megtartása ill. visszaszerzése jelentette az elsődleges célt. A kockázati felár, az árfolyamszint változásával (javarészt a nemzeti valuták esésével) szűkebbre vette a kormányok mozgásterét (lásd Magyarország vagy Románia kényszerű IMF hitelfelvételét) és az elosztható pénzügyi erőforrásait. Röviddel a válság térségbe történő begyűrűzése után világossá vált, hogy a cél nem az addigi növekedési szint fenntartása lesz, a heroikusnak tűnő, de sokszor ad-hoc erőfeszítések célja a gazdasági visszaesés mérséklése volt. Nyilvánvaló volt, hogy társadalmi oldalról a válság költségei nem csak az egyén szintjén, de költségvetési oldalról is komoly kiadási többletet eredményeztek egy olyan időszakban, amikor a bevételek elmaradása is komoly fejtörést okozott a döntéshozók számára. A költségvetési szigor kényszerűen feladó kormányok feladata a válság lecsengésével, így nem csak a gazdaság újbóli felpörgetése és a válság utáni időszak növekedésének megalapozása, de a válságkezelés hatásainak kezelése is. Az állam a szerepvállalásának költségeit, melyeket a „piaci zavarok” rendezésére fordított, igyekszik visszavenni nem csak a meglévő keretek között, de újabb bevételi források megteremtésével is. Az egyes ágazatokra kivetett „válságadó” segítségével tervezik a költségvetési lyukak betömését, az államháztartási egyensúly akár időleges megteremtését.

Lengyelország

Kiemelt célként jelenik meg az **euró övezethez történő csatlakozás**. A parlament még 2008 októberében elfogadta a csatlakozás ütemtervét, hangsúlyozva, hogy a tagság védelmet jelent piaci turbulenciák ellen. Számost terv és intézkedéssorozat került elfogadásra az ERM II tagság mielőbbi „megszerzése” érdekében. 2009-ben kormányhatározat, majd parlamenti szavazás erősítette meg a belépési szándékot. A pontos dátum idejében a politikusoknak még nem sikerült egyezsége jutni, a dátum folyamatosan tolódik. Jelenleg a 2015-ös tagság van napirenden.

A közép-európai példák alapján a sikeres euró övezeti tagság nem csupán a kritériumok teljesítésének függvénye, a gazdaság versenyképessége nagyban hozzájárul pozitív hatások kiaknázásában. Lengyelországban az alacsony munkatermelékenység (2005-2010 között) az EU átlag mindössze 61-65 százaléka volt, szemben a magyar (67-72%), cseh (68-73%) vagy szlovák (68-81%) értékekkel. Az elmúlt időszakban a fajlagos munkaerőköltség ráadásul a magyar vagy a szlovák értékekhez képest mérsékelten csökkent.

A **konvergencia program** öt fontos makrogazdasági célt tűzött ki. Ezek nem elsősorban a megszorításokra összpontosítanak, bár vannak olyan tételek, melyek a korábbi kedvezmények eltörlését vagy megszigorítást szolgálják, illetve a szociális juttatások megnyirbálásával (szociális ellátórendszer átalakítása) teremtik meg az egyensúlyt a költségvetésben, alapvető célként mégis a gazdasági versenyképesség előmozdítása emelhető ki. Az államháztartás egyenlegét figyelembe véve *(lásd a táblázatot a szöveges rész végén)* a felvázolt eszközök nem lesznek elégségesek az egyensúly irányába történő elmozduláshoz. A célok a következők:

- a **pénzügyi konszolidáció** érdekében a költségvetésben a kiadások mértéke nem haladhatja meg a GDP 40 százalékát. A tervezhetőségre helyezik a hangsúlyt és bár a költségvetési időszakot nem tolják ki, de minden költségvetés illeszkedik az ún. több éves állami pénzügyi tervbe. A fiskális szigor még a költségvetési tartalékképzés (a befagyasztott pénzeszközök) bevezetésével is erősítik. Bevételi oldalon az adószigor növelése, az adójóváírások körének szűkítése jelenthet javulást, nem csak fiskális, de morális értelemben is. Az áfa mértékét növelték bizonyos eddig kedvező besorolásba kerülő termékek (például: személygépjárművek) esetében.
- a **magánosítás folyamatának felerősítése**, és az állami vagyongazdálkodás hatékonyságának növelése érdekében 2009-ben elfogadásra került a 2008-2011 közötti időszakra vonatkozó privatizációs terv felújított verziója. A terv több mint 800 állami kézben lévő vállalatot érint, 2011-ig az eladásokból mintegy 40 milliárd zloty bevételt remélnek (1 zloty = 68 forint).
- a **gazdasági liberalizáció** megerősítése alatt a racionalizált, átláthatatlan kedvezmények rendszerétől (kiskapuk) megtisztított adórendszer megteremtését értik. Az állami adminisztráció hatékonyságának növelése – mint az állami hozzájárulása kedvezőbb gazdasági környezet megteremtéséhez – az adórendszer kapcsolódóan szintén fontos célként jelenik meg.
- a **munkavállalási kedv növelése** magába foglalja az aktivitási ráta növekedését, az aktív munkába történő visszavezetést, valamint a nyugdíjkorhatár nemek közti kiegyenlítését és fokozatos növelést 70 éves korig. Az un. „munka világába történő visszavezetést” a szociális támogatási rendszer átalakításával is előmozdítják.
- A **beruházási összegek növelése és a hatékony felhasználásuk** kiemelten a gazdasági innováció pozícióit javítja. A tudomány és oktatás valamint az infrastruktúra kiépítése kiemelten szerepel a célok között.

Csehország

A cseh kormányzat 2011 áprilisában fogadta el az ország középtávú 2012-2014-es időszakra szóló kiadási keretét, melybe illeszkedik a 2011-re szóló konvergencia program is. Ez határozza meg a fiskális politika legfontosabb céljait mely a költségvetési konszolidációról szól. Az államháztartási deficit lefaragása érdekében 2010-ben a költségvetés bevételi oldalán az áfa és a közvetlen adó emelése, a vagyonadó megduplázása. A kiadási oldalon a szociális juttatások lefaragása a nyugdíjak befagyasztása, valamint kormányzati szektorban megvalósított bércsökkenés szerepelt. Az intézkedéseknek látható eredménye volt a költségvetés egyenlegében *(lásd táblázatot a szöveges rész végén)*.

2011-re a kormányzat a pénzügyi stabilizáció érdekében a kiadási oldalon további bércsökkenést valósít meg, a közszférában a munkabér nominálisan is csökkent 10 százalékkal. A tanárok fizetését azonban növelte a kormány. Bizonyos szociális juttatásokat megszüntetett vagy lecsökkentett a kormányzat (szülési támogatás, gyermeknevelési segély, táppénz folyósítása), illetve szigorításokat vezettek be a nyugdíj mellett dolgozóknak. A bevételi oldalon a társadalombiztosítási hozzájárulás mértéke változatlan maradt, míg az autópályadíjakat növelték. A konszolidációs program értelmében az államháztartás hiányát a jelenlegi (2010-es lezárt év) 4,7 százalékos hiányról, 2014-re fokozatosan 1,9 százalékra vinnék le. Az előirányzatok tekintetében a hazai és a nemzetközi környezet alakulása meghatározó (melyet a program kiemelt), lévén a cseh gazdaság alakulása erősen meghatározott a külpiacon teljesítményétől.

A stabilizációs és kohéziós program strukturális *(de leginkább kohéziós)* politikáinak alapját a 2011-ben elfogadott Nemzeti Reform Program képezi, mely hat fontos területet emel ki.

- a **munkaerőpiac** területén az elkövetkező években a strukturális munkanélküliség csökkentését, az aktivitási ráta (részvételi vagy participációs) növelését tűzték ki célul. Jóllehet Csehország az aktivitási ráta tekintetében az uniós átlag körüli értéket tudhat magáénak (70,3%), a döntéshozók a szociális politika átalakításával igyekeznek a munkavállalási motivációt még inkább fokozni. E mellett a munkaerő piaci kereslet-kínálat élénkítésének érdekében rugalmasabb foglalkoztatási szabályokat terveznek alkotni (a próbaidőszak kitolásának lehetősége, a részmunkaidős foglalkoztatás, vagy az elbocsátás és végkielégítés szabályainak lazítása).
- az **üzleti környezet javítására** az adminisztráció egyszerűsítését, az e-kormányzat kiterjesztését tervezik megvalósítani.

- az **oktatás** területén a rendszer hatékonyságának növelését, a cseh gazdaság igényeinek történő megfelelést nevezik meg. A cseh reform a hangsúlyt nem a középfokú oktatás reformjára, hanem a felső un. harmadik szintű képzés átalakítására helyezi, mely egy magasabb hozzáadott értéket képviselő gazdasági termelési szerkezet irányába mutat.
- a **kutatás-fejlesztés és az innováció** tekintetében Csehország a GDP arányos ráfordítások tekintetében kedvező adatokat produkál. A minőség és mennyiség fokozása mellett az üzleti szektorban végzett k+F tevékenységek esetében az iparágak közti kölcsönhatás és átjárhatóság fokozásának elképzelése merült fel. A cseh elképzelés alapvetően az üzleti tevékenység során folytatott kutatás-fejlesztési tevékenység fokozására összpontosít. Az állami szerepvállalás fokozását, elsősorban az üzleti ráfordítások az üzleti szférában végzett kutatások számára nyújtott állami támogatások formájában képzelik el.
- **energia, ipar és éghajlatváltozás** kapcsolatának erősítését az energia hatékonyság (hatékony energiafelhasználás) fokozása mellett, az új beruházásoknak megújuló energiák felhasználásának elősegítésével is tervezik.
- **Csehország a közlekedési hálózat fejlesztése** területén 2025-ig tartó időszakra rendelkeznek tervekkel mind a közúti, mind pedig a vasúti hálózat modernizációjára és fejlesztésére. A források csökkentek ugyan de a közösségi közlekedés területén megvalósítandó intermodális csomóponti tervek megvalósításra kerülnek. Források tekintetében nem csak az európai uniós finanszírozás, de a PPP rendszerben megépítendő autópályák is szerepelnek (magántőkét mintegy 720 millió euró értékben terveznek bevonni).

Szlovákia

A válság következtében a négy ország közül Szlovákia zuhant vissza a legnagyobb mértékben. Nem csak a konvergencia folyamatot lelassító az éppen a (relatív) növekedési mutatók visszaesésére kell gondolnunk, vagy a munkanélküliség ismételt növekedésére, de a korábbi fegyelmezett államháztartási politika (pénzügypolitika) is fellazításra került. Szlovákia kockázati felárat a közös valuta miatt a fizetőeszköz tekintetében nem fizet, a befektetői hangulat megnyugtatósága azonban feltétlenül szükséges az elmúlt évek kormányzati hibáinak kiküszöbölésével.

A program három legfontosabb fejezete a **stabilizáció, strukturális reformok és fenntarthatóság** is ezt az a törekvést erősíti.

A **stabilizációt** két lépésben 2011-ben és 2012-ben tervezik megvalósítani. Alapvetően az államháztartási egyensúly újbóli megteremtését célozzák meg a költségvetési kiadások (lásd az államháztartási egyenlegeket a szöveges részt követő táblázatban) lefaragásával és a bevételek lehetséges növelésével. Ez utóbbi a Dzurinda kabinet még 2004-ben bevezetett vállalkozásösztönző az állami újraelosztási szerep csökkentésének elve ellen megy. A tervezet ki is hangsúlyozza, hogy a bevételi oldalon csupán olyan mértékű átalakításokat terveznek, mely még elviselhető a vállalkozások számára, és nem hat a befektetések és a növekedés ellen.

A **költségvetés kiadási oldalán** reálértékben egy 20 százalékos lefaragást terveznek, megvalósítani. Nominálértékben 2011-ben 10-, majd 2012-ben újabb 5 százalékos megszorításokkal. Az állami szektorban tapasztalható pazarlás megszüntetése mellett, elsősorban a közszférában dolgozók bérét (a tanárok, fegyveres erők dolgozói) csökkentik 10 százalékkal majd fagyasztják be a rá következő évben. Ez reálértéken mintegy 16 százalékos csökkentést jelent. A független költségvetési intézményeknek módjukban lesz dönteni, hogy a forráselvonást a bérek csökkentésével, vagy a munkaerő leépítésével tervezik megvalósítani.

A további kiadáscsökkentést a „halasztható” kormányzati beruházások későbbi időpontra való eltolásával tervezik.

Bevételi oldalon a közvetlen adók beszedési hatékonyságának növelése és a közvetlen adó (áfa) 19% százalékos mértékének egy százalékponttal való növelése képezi a reform gerincét. A kedvezmények csökkentése szintén bevételnövelő célzattal kerül bevezetésre. Szlovákia az OECD országok között alacsony elvonási mértékkel (adószint) rendelkezik, ezért a kormány lát lehetőséget a bevételek további bővítésére. A bankadó bevezetése az egyik ilyen lehetőségként fogalmazódott meg, és azóta a szlovák pénzügyminiszternek határozott álláspontja van a 2012-es bevezetéssel kapcsolatban. A még állami kézben levő vállalatok revitalizációja az eredményes működés szintén többletbevételeket eredményezhet a költségvetés számára.

A **strukturális politikák** tekintetében a kormányzat prioritást határozott meg, melyek az oktatás és kutatás-fejlesztés; foglalkoztatás és szociális integráció; üzleti környezet fejlesztése; átláthatóság és jogbiztonság; egészségügy. A célkitűzések megvalósításának legfontosabb eszköze az adó- és járulékrendszer átalakítása. Az elsődleges cél az adminisztratív terhek csökkentése az üzleti szféra számára, tehát ha lehet az adórendszert még egyszerűbbé és átláthatóbbá teszik. Az adóalap megállapításának egyszerűsítése, a fizetendő

egészségbiztosítás és szociális járadékok rendszerének egységesítésével és egységes beszédésével, mely utóbbi a pénzeszközök központosítását jelenti. A visszaélések és kiskapuk rendszerének megszüntetése. A munkaerőpiac élénkítése a foglalkoztatottak után fizetendő egészségügyi és szociális járulék mértékének csökkentésével. A járulékokat ezentúl nem a munkaadóknak kell külön fizetniük, a hozzájárulás az adó összegével össze lesz vonva, így kvázi egyszerűsödik a rendszer.

A **fenntarthatóság célkitűzés** az államháztartás egyensúlyának megőrzése érdekében hozott intézkedések összessége. A hatékony állami szektor elsősorban a még meglévő állami cégek revitalizációját, illetve értékesítést foglalja magában. A Dzurinda kabinet még a 2006-os választásokat megelőzően előkészítette a privatizációs tervét, azonban a választási vereség megghiúsította tervüket. A Fico kabinet idején mindenféle magánosítási folyamatot leállítottak, így a jelenlegi kormányra hárul a feladat, hogy felmérje és mérlegelje, mely vállalatok értékesíthetők.

Végül a nyugdíjrendszer fenntarthatósága érdekében szigorításokat vezettek be, illetve átalakították az állami pillért. A felosztó kirovó rendszer újraindexálásra kerül, továbbá az állami mellett választható önkéntes magánpillér adókedvezményét megvonták.

Magyarország

A magyar gazdaság strukturális problémáira adandó válaszok és megoldások szükségére a nemzetközi válság egyértelmű bizonyítékot szolgáltatott. A Bajnai kabinet által kidolgozott, a költségvetési egyensúly megteremtésének irányába ható döntések után azonban szükség volt a választások utáni kabinet strukturális átalakításokat célzó intézkedéseire is. A reformok tétje a költségvetés finanszírozhatósága volt. A fiskális problémák mellett a válság társadalmi költségei is jelentős mértékűek voltak. A munkanélküliségi ráta 11 százalékot is meghaladta, mely a kilencvenes évek közepe óta nem látott mértékű állástalan munkaerő piaci jelenlétét eredményezte. A gazdaság újbóli beindítását, és a költségvetési kiadási oldal rendbetételét az is megnehezíti, hogy hazánk aktivitási mutatója (62,6%) jóval az uniós átlag alatt van (71%), és jelentős különbségeket mutat a környező országokéval is (Csehországban 70,3%, Szlovákiában 68,9%). A hasonló népességű Csehországhoz képest ez azt jelenti, hogy Magyarországon 900 ezerrel kevesebb a szóba jöhető munkaerő illetve munkakereső, és ennyien veszik igénybe tartósan vagy időlegesen az állami segítségnyújtás rendszerét.

A magyar konvergencia program, középtávú makrogazdasági cselekvési terv, mely a költségvetési stabilizációt, az adósságteher megoldását tűzte ki célul és a „Széll Kálmán” nemzeti reform program intézkedésein alapul.

Az adósságcsökkentési terv kulcs tényezője a kínálat vezérelt gazdasági növekedés beindítása, mely a társasági adócsökkentés és a kisadók eltörlésével ösztönzi a növekedés motorjának számító vállalkozásokat. A munkaerő piaci ösztönző mechanizmusok beindításával (vállalkozásokat terhelő adók csökkentésével) a foglalkoztatás növelése és a fenntartható növekedés megteremtése a cél.

A kormányzat két lépcsőben tervezi megvalósítani a **strukturális átalakítási programot**. Első lépésben a **kiadási oldal csökkentése** történik meg melynek része a végkielégítések eltörlése, az állami vállalatok gazdálkodásának racionalizálása a felesleges kiadások megszüntetése, valamint a kiszervezett tevékenységek felülvizsgálata. A magán nyugdíjpénztárak vagyontát mint egyszeri nagy bevételt, az államadósság törlesztésre használták fel.

A **bevételi oldalt** az időlegesen bevezetett válságadó is növeli, melynél figyelembe vették, hogy azokat az ágazatokat terheljék, melyek a válság ellenére rendelkeztek elég tartalékkal (multinacionális kiskereskedelmi hálózatok, bankszektor, távközlési szektor). A cél, hogy a 2010-es költségvetést az adósság mértékének növekedése nélkül tudják teljesíteni.

A növekedés megindulása eredményeképpen befolyó többlet pénzeszközök a következő években a **strukturális reformok** megvalósítására kívánják fordítani. Azokra az intézkedésekre kell gondolni, melyek a kiadási oldalon jelentkeznek. Az intézkedéseknél három fontos szempontot tartanak szem előtt. Elsőként az adósság nominálértéken csökkenjen, a lehető legnagyobb gazdasági növekedést érje el a gazdaság, végül a további eladósodottság lehetőségét is kizárják. A **strukturális program hét területet ölel fel**, melyek a munkaerőpiac, a nyugdíjrendszer, a közösségi közlekedés, a felsőoktatás, a gyógyszer támogatási rendszer, a helyi önkormányzatok, valamint az üzleti szektort hátráltató adminisztratív korlátok leépítése. A strukturális intézkedések egyese elemei már bevezetésre kerültek, mások még az egyeztetési fázisban vannak.

Az államháztartás egyenlege

a GDP százalékában

	2005	2006	2007	2008	2009	2010
EU27	-2,5	-1,5	-0,9	-2,4	-6,8	-6,4
Euró övezet	-2,5	-1,4	-0,7	-2,0	-6,3	-6,0
Lengyelország	-4,1	-3,6	-1,9	-3,7	-7,3	-7,9
Csehország	-3,6	-2,6	-0,7	-2,7	-5,9	-4,7
Szlovákia	-2,8	-3,2	-1,8	-2,1	-8,0	-7,9
Magyarország	-7,9	-9,3	-5,0	-3,7	-4,5	-4,2

Forrás: Eurostat